

政策自己評価と施策課題()

武蔵野市・太田市・志木市の事例報告

瀧 本 佳 史
関 谷 龍 子
原 田 多美子
上 田 道 明

〔抄 録〕

社会調査の継続性は重要な課題である。2003年全国自治体の首長を対象に「全国市町村まちづくりアンケート」を実施した。得られた知見をさらに確かなものとするため、自治体ヒアリング調査を企画・遂行した。第1章では政策自己評価類型と学びたい自治体を考慮し、ヒアリング対象自治体選定の経緯が示される。

第2章では、武蔵野市の政策実施過程をコミュニティバス事業から、第3章では同市の子育て支援施策を「0123 吉祥寺」の事例から報告する。第4章では志木市・太田市の行財政改革と市民ボランティアとの協働を、「行政パートナー」と「行政サポーターズ」の取り組みから報告する。いずれも分権化社会の政治・行政システムへの転換を模索する先駆自治体からの事例報告である。

キーワード 政策自己評価類型，コミュニティバス，子育て支援，行政パートナー，行政サポーターズ

1. 政策自己評価類型と学びたい自治体

1.1 地方分権と市町村合併

佛教大学社会学部公共政策学科開設に向け、全国の自治体の首長を対象に「全国市町村まちづくりアンケート」を2003年9～12月に実施した⁽¹⁾。調査時点で3,204あった自治体は市町村合併の進行で2005年4月1日には2,395自治体に減少した。2006年3月31日までに、さらに573の市町村が減少し、1,822自治体になると総務省は予測している。

2000年4月に地方分権一括法が施行され、自治体の受け皿能力の向上の意味からも市町村合併は期待され、誘導されている。身の回りで市町村合併が進行しなくとも、報道されることで、居住する自治体が合併することになったらと住民は考え始める。昨今の、市町村合併の進展を通して地域社会や自治体に目を向け、これでいいのかと考えることになる。国レベルでは中央集権の政治・行政システムを地方分権の政治・行政システムへの転換を志向する。

自治体レベルでも地方分権の政治・行政システムへの転換を先駆的自治体では模索している。同時に個人レベルでも地方分権の政治・行政システムに対応する考え方を身につけなければならない。地方分権一括法で総論は定まっているが、各論は不確定部分が多い。さまざま現実に拘束されながら情報を収集し、試行錯誤しているのが自治体の現状である。国と自治体の動向を見ながら、住民も分権社会での考え方、生き方を習得せねばならない。

前記の調査で二つの目標を追求した。自治体首長に、「あなたの自治体が工夫し、充実していると考え、誇りに思っておられる事業、政策、サービスについての自己評価」から、現れてくる政策課題の評価であり、自治体自身の布置状況である。さらにもう一点は、首長に聞く「学びたい自治体、手本としたい自治体」とその施策である。

1.2 政策自己評価類型

政策課題の評価としては、自治体としてこれまで取り組んできた政策課題として医療保健・福祉分野の部門があげられ、第1因子として住民サービス因子が析出された。今取り組んでいる、将来取り組むべき政策課題として、自治体部門に関連する第2因子の自治体改革因子、産業振興・地域活性化部門に関連する第3因子の地産・協働因子が得られた。これらの3因子軸から自治体の政策自己評価8類型を構成した。次いで、因子得点を算出し、各自治体の類型を明らかにした。

第1類型と第2類型は自治体規模からすると5万以上の市や区に多く、自己評価300位以内では約7割に達する。これらの類型は第3因子の産業振興・地域活性化部門によって分かれ、第2類型の方が地産・協働因子にネガティブな評価を下している。自己評価35位以内⁽²⁾で見れば、江戸川区、川口市、佐久間町、武蔵野市、淀ヶ関村と続くが9位までが第1類型であり、27市町村77%が第1類型である。新座市、白石市は第2類型である。物部村、東和町、岩城町、上峰町、甲田町が第3類型、この類型は第1・3因子がポジティブな評価で第2因子がネガティブな評価である。吉川町が第1因子のみポジティブな評価の第4類型である。

第5～8類型は第1因子の住民サービス因子に高い評価をしない類型である。第2・3因子に高い評価をするのは第7類型、第2因子にのみ高い評価を下すのは第8類型、第3因子に高い評価を下すのは第5類型である。3因子ともにネガティブな評価を下すのは第6類型である。

1.3 学びたい自治体

調査では政策自己評価とともに学びたい自治体をあげてもらっている。学びたい自治体第1位の二セコ町は第8類型である。自治体改革因子を高く自己評価する類型であり、学びたい理由としては「住民参加の度合い」(18自治体から)で、自己評価は9点、「情報公開の状況」(9自治体)で10点評価、「地域活性化のための独自策」(4自治体)は7点評価となっている。2位の太田市は第2・3因子が高得点の第7類型であり、「行財政改革の推進度」が13自治体から学びたいとあげられた。4位の掛川市、14位の高柳町もこの第7類型である。3位の湯布院町は第2類型であるが、第1因子の得点は低く、第8類型に近い特性を持つ。

6位は綾町で第3類型、「地域活性化のための独自策」は5自治体から学びたいとされ、自己評価も8点と高い。7位の馬路村は第5類型で「特産品開発と地場産業の振興策」が6自治体から学びたいとされ、自己評価も9点と高い。

量的調査(全国市町村まちづくりアンケート)から分かってきたことは自治体の規模という変更不可能と考えられる要素が医療保健・福祉部門の住民サービスの第1因子に関連性があることである。住民サービス因子の観点からすれば市町村合併による規模の拡大は有効性が期待される。しかしながら第2因子の自治体改革因子、第3因子の地産・協働因子では自治体の規模の要素はいかなる規定要因となっているのだろうか。学びたい自治体として首長があげた自治体が示唆するのは、政策自己評価が満遍なく高い自治体よりは、自治体改革因子や地産・協働因子の高い、特色のある自治体が学びたい自治体としてあがっているのである。

量的調査の知見を携えて、現地を踏んでみたい。質的な調査を企画するのに、無原則では調査地選択の合理性、妥当性がなく効率的な現地調査は実行できない。一つの方針として、政策自己評価の高かった自治体、学びたい自治体とあげられた自治体から、優先順序をつけて訪問する。選出された自治体は2004年7月の自治体ヒアリング調査として、自己評価1位の江戸川区(第1類型)、同4位の武蔵野市(第1類型)であるが学びたい自治体でも11位である。学びたい自治体2位の太田市(第7類型)、同11位の志木市(第8類型)である。ヒアリング項目は、高齢者施策と子育て施策、区民との協働、江戸川総合人生大学構想(以上江戸川区)、長期計画策定への市民参加、行財政改革の取組みと人材育成、市民のモビリティ確保のコミュニティバス、子育て支援策(武蔵野市)、行財政改革の方針、NPOサポーターズ構想、ISO9001、職員の意識改革と人材育成、民間委託の進捗状況(太田市)、行政パートナー制度、市民協働と行財政のスリム化(志木市)である。以下の章で事例報告がなされる。

2004年9月の自治体ヒアリング調査では、自己評価5位の碓ヶ関村(第1類型)、学びたい自治体1位の二セコ町(第8類型)、第3因子の地産・協働因子が高得点の瀬棚町(第3類型)を俎上にあげた。ヒアリング項目は、地域課題と行政施策、観光基盤整備と農林業の活性化、中学生海外派遣事業(以上碓ヶ関村)、まちづくり基本条例と策定過程、住民参加と協働、情報の共有と行政の透明性、予算説明書(二セコ町)、酪農中心の農業特区、洋上風力発電事業、地域保健医療の取組(瀬棚町)である。このヒアリング調査については、稿を改めて事例報告する予定である。

2. 武蔵野市の交通施策とその政策的意義

2.1 公共交通と乗合バス

鉄道と並んで地域の公共交通を支える乗合バスは、公営・民営を問わず、マイカーの普及、車両増加による走行環境の悪化により、利用者が減少の一途をたどっている。全国の輸送人員数をみると、ピーク時の1970年頃と比べ2000年には2分の1以下に、地方路線では約3分の1にもなっている⁽³⁾。2002年2月、道路運送法等の改正により、バス・タクシー事業への参入・退出が規制緩和された。特に退出規制が許可制から事前届出制となったことで、過疎地域を中心とした不採算路線からの民営バスの撤退が各地で現実に進行している。

しかし、乗合バスは住民の日常生活を支える必要な存在であり、高齢化の進展により必要とする住民の増加が見込まれ、マイカーによらない移動を必要とする住民にとって、その公共機関としての役割は重要である。そのなかで、東京都武蔵野市では、検討段階から含めると10年以上前から、コミュニティバスと呼ばれる交通システムを検討・推進してきた。コミュニティバスとは「主に地方公共団体が主体となり、地域住民の日常的な移動のために、小型の車両を用いて市街地を循環するような新しい運行形態で輸送サービスを提供するバス」と定義され⁽⁴⁾、現在各地の自治体でも次々に導入が進んでいる。従来「福祉バス」として運行を行っていた自治体の例はあるが、本格的なコミュニティバス導入のさきがけとなったのが武蔵野市である。

2.2 武蔵野市コミュニティバスの経緯

武蔵野市は面積 10.73km²、人口 131,311 人（2003 年 4 月現在）、早くから都心郊外として宅地化が進み、人口密度は東京都特別区を除いて全国第 2 位という住宅都市である。JR 中央線の 3 駅を中心に幹線道路を路線バスが通っているが、これまで公共交通の空白もしくは不便地域があり、高齢者・子ども連れ等の交通弱者にとって外出に不便な状況が存在した。市長宛の市民の手紙をきっかけに、高齢者の実態・需要調査、また徹底した市場調査⁽⁵⁾を行い、1991 年から「市民交通システム検討委員会」、1993 年「コミュニティバス実施検討委員会」、1994 年「コミュニティバス推進委員会」といった場で検討が行われた。

この検討には有識者・運輸省・警視庁およびバス会社・車両メーカーも加わったが、当時は有料の福祉バスの運行例があるだけで、マイクロバスによる不特定多数を対象とした乗合バスの前例はなく、需要や採算も疑問視されていた。また警察も幅 8m 以下の道路にはバス路線の認可をしていなかったという。

4 年間の検討・折衝を経て、市が事業主体となりバス会社に運行を委託して、愛称「ムーバス」1 号路線の運行を 1995 年 11 月に開始した。バスは市が購入して会社は無償貸与し、赤字の場合はバス会社に対し市から補助金で補填する条件であったが、利用者は順調に伸び、1998 年には黒字に転じた。この実績を基に、1998 年 3 月に 2 号路線、2000 年 11 月に 3 号路線、2002 年 3 月には 4 号路線の運行を開始、市内 JR 3 駅全てが基点となり、2003 年 5 月現在で 1 日合計 5,200 人が利用している。その話題性や実績を評価され、交通・デザイン・施策・生活文化など様々な分野から賞を得ている⁽⁶⁾。

2.3 「ムーバス」の特徴と評価

ムーバスの特徴として武蔵野市は、(1)交通空白・不便地域を解消する短距離交通システム（6m 未満の道路を運行）、(2)高齢者や幼児連れの人なども抵抗なく利用できるシステム（200m 間隔を基本とするバス停、電動ステップを設けた乗降口、握りやすい握り棒、利用料金 100 円、10 ～ 20 分の運行間隔など）、(3)地域の触れ合いを大切にするシステム（伝言板の設置、国の規制に上乗せした低公害化など）、(4)つい乗りたくなる魅力的なバス、の 4 点を挙げている。

住民に対するフォローアップ調査によると、ムーバスを利用する理由の上位 3 つ（複数回

答)は「バス停が近い」「安い」「時刻表通りに来る」であり、外出回数の変化(運行前より外出が増えた人の割合)については、50-64歳で45%、65-79歳で53%、80歳以上で70%が増えたと回答している⁽⁷⁾。

ムーバスについて次のように評価することができる。もともと一定の需要が存在したことが導入のきっかけであるとはいえ、徹底した市場調査に基づく、低廉な料金設定、住宅街への路線設定と停留所間隔、斬新なマイクロバスの導入、といった基本点に加え、運行本数の多さ、各路線の短さ、一方向循環による定時性の確保、という利用者にとっての利便性を実現したことが、潜在的需要をも掘り起こして利用者増につながっていったとみることができる。バス利用者にとって便数・定時性の確保されないことが、乗合バスの利用者減の原因の一つと考えられるからである。さらに採算性で黒字を維持している点である。これは、利用者増＝運賃収入の増加と共に、当初運行経費の約7割を占めていた人件費削減のため、また高齢者の再雇用も兼ねて、定年退職者を嘱託運転手とする制度を設け、2001年度には人件費を運行経費の約5割に抑制を実現したことも作用している。単に民間へ委託するだけでなく、事業主体である行政が運営や収支バランスに責任を負う一方で、黒字は会社と折半するといった共同運営の体制が効果をもたらしたといえる。

また、グループインタビューをはじめとした徹底的な市民のニーズと、交通状況の分析を行ったこと、専門家と共に利害関係者を取り込んで政策の推進をスムーズにしていた市長の手腕⁽⁸⁾、といった点も、ムーバス成功の背景に挙げられている。

2.4 武蔵野市の交通施策と課題

武蔵野市の交通対策はムーバスだけにとどまらない。「ムーパーク」「レモンキャブ事業」についても触れておきたい。

「ムーパーク」はムーバスと連動したパークアンドバスライドのための交通施策で、中心部から離れた場所に駐車場を確保してそこに車を停めてもらい、市の中心駅吉祥寺までムーバスを利用してもらう、というもので、1999年7月に開設された。目的は、(1)個別輸送機関から公共交通機関への乗換促進、(2)吉祥寺中心部の車両混雑の緩和、(3)来街車や荷捌き車の違法駐車抑制、である。管理運営主体は商店会と大型店等で構成された運営協議会があたり、市は駐車場整備や借地料等の負担をして側面支援を行っている。駐車料金は有料だが、大型店・商店会の加盟店で一定の買い物をすると無料券がもらえ、駐車料に利用できる仕組みである。2年間の実験期間後、継続希望が多数に上ったため継続実施されており、利用台数も増加している⁽⁹⁾。

ムーバスについても、既存交通機関への影響について効果測定が行われている。ムーバス乗客が最も多く利用している交通機関について、2002年度に利用の変化を調査した結果では、自家用車が3.5% 1.0%、一般バスが22.2% 5.4%と減少している。ムーバスが既存路線バス利用者を吸引していると共に、僅かではあるがマイカーの削減にもつながっていることがわかる。

「レモンキャブ事業」は、高齢者・障害者を対象に、通院・買い物等の個別ニーズに応じたドアツードアの移送サービスを提供するもので、市の高齢福祉課が事業主体となり、(財)

武蔵野市福祉公社ホームヘルプセンターに委託して2000年10月から運営している。利用には登録および年会費、30分800円の協力費が必要である。この事業はいわばムーバスの補完であり、重度の障害者や車椅子利用者で、ムーバスを利用しにくい住民への利便性が考慮されたようである。運行協力員（運転者）も登録制で、協力費は協力員に有償ボランティアとして支払われる。米穀商組合への依頼により米穀店主があたっている。これは、街の資源の活用と、昔から配達を手がけてきた近所の顔見知りが運転をするという点にメリットがあるといい、実際に急病・急変をいち早く発見して対応した例もあるという。2003年度は登録会員780人、運行会員33人、運行件数1日1台あたり平均5.2件、最大1日1台あたり19件という実績である⁽¹⁰⁾。

高齢社会の進展の中、コミュニティバス事業を中核に、それらを組み合わせた公共交通手段の整備により、住民の移動・外出の機会や利便性を自治体が保障していること、マイカー削減も視野に入れた施策を取り入れつつあることは、時代のニーズに相応しい試みとして評価されてよい。ただ、ヒアリングによると市域の一部に未だ交通不便地域が残っているほか、自転車駐輪対策に目立ったものはみられないようである。サイクルアンドバスライド等、本格的な自家用車対策を含めた、総合的な交通施策が望まれる。

2.5 コミュニティバスの広がり課題

国土交通省自動車交通局では、マイカーの普及等によるバス利用の減少に対し、「バス活性化総合対策補助制度」「バス活性化連絡会」等の対策を講じてきたが、1997年度よりバス交通システムを活用したまちづくりを支援する総合的施策として、「オムニバスタウン構想」を関係省庁との連携により開始し、1998年度からは「バス利用促進等総合対策事業」の一環として推進している⁽¹¹⁾。「オムニバスタウン」とは、バスの社会的意義を最大限に発揮した、交通弱者対策、自動車交通対策、環境対策等の総合化を図るもので、現在浜松市・金沢市・松江市・盛岡市・鎌倉市など11市が指定を受け、コミュニティバスの導入、パークアンドライド等を実施している。これらの施策展開自体が、武蔵野市の交通施策の成功を念頭に置いたものと考えてよいであろう。

一方、前記の規制緩和に伴うバス路線の廃止・代替対策として、地方バス路線維持費補助制度（「生活交通路線維持費補助」と「特別指定生活路線運行費補助」）も法改正に先立ち2001年から創設されている⁽¹²⁾。こうした代替バスや、従来の限定された「福祉バス」「スクールバス」の利用の一般化なども含めて、現在「コミュニティバス」の導入が各地で急速に進んでおり、「コミュニティバス」の定義も拡散されつつある。いずれの場合も、自治体の施策と関与、公共交通の利便性向上が最低限の共通項と理解する必要がある。

同省でも、増加する地域バスに対して2002年に調査を行っており、「都市バス等再生事例集」としてまとめられている⁽¹³⁾。これは、利用者減の歯止め、収支状況の改善、利便性の向上等を目安に、全国から任意に抽出調査したもので、特にコミュニティバスについて「利用者利便性」「地域の主体的関与」「事業性」「間接効果」の4領域を数値化して評価を行っている。とりあげられている41事例は厳密には全てがコミュニティバスとは限らず、また事業主体や交通状況など地域による違いがあり必ずしも一概に評価できないとはいえ、各項目5点

の20点満点中、総合点では松本市、武蔵野市、金沢市、愛知県三好町の事例が上位に位置している。その反面、導入効果があり認められない10事例も紹介されており、コミュニティバスの現状を示す結果となっている。

現実には、コミュニティバスを導入したものの利用者が少なく、経費がかさんで3年で廃止された事例も見受けられる。失敗の典型的パターンは、導入ありきで理念が後回しとなっているケースであるとされる⁽¹⁴⁾。徹底したニーズの把握、適切な運行形態と利便性の追求、採算性の確保、住民参加の手法などがコミュニティバス導入の今後の課題であろう。また地域の実情に応じて、必ずしも定時路線バスにとらわれない運行形態(乗合タクシー、デマンドバス等)の検討も必要である。

住民参加という点では、全国で初めて住民自身が主体となった「市民共同方式」でバスを運行する、京都市の「醍醐コミュニティバス」の試みが注目される。もともとの交通空白地域に加え、市営バスの撤退から生じた交通不便地域が発生したことが契機となっており、地域の自治会連絡協議会などで構成される「醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会」が2004年2月から運営、民営バス会社に運行を委託している。経費は運賃収入のほか、路線として結んでいる地域の商業施設・病院・寺院などを「パートナーズ」とし、そこからの運行協力金でまかない、高齢者・子どもの通院、買い物、公共施設へのアクセスを考慮した運行をしている⁽¹⁵⁾。

このケースは公営交通の撤退が契機であり、これまで述べたコミュニティバスの定義とは異なるものの、住民自らのために地域の組織や施設等が協同するという形態は、住民主体・住民参加の地域づくりとして積極的意味をもつものである。今後のコミュニティバスの方向性の一つとして注目すべきであり、行政がそこに支援や条件整備をいかに行えるかが問われてくるであろう。

3. 武蔵野市の子育て支援における現状と課題

3.1 子育て支援の不公平をなくすために

子育てをめぐる社会的環境は急激に変化している。高度経済成長期以前は、三世帯同居の家庭が多く、子どもたちは祖父母や兄弟姉妹と一緒に育ち、また、地域では隣近所に異年齢の多くの遊び仲間が存在し、地縁血縁をベースとした人間関係の中で成長してきた。

ところが急速な都市化や少子高齢化、女性の就労の増加、バブル経済崩壊後の景気低迷などを背景に核家族化が進み、家族や地域のあり方にも大きく影響を与えている。家族においては機能が弱体化し、子育てやしつけはもっぱら母親の負担となっている。また、地域においては住民相互のつながりが希薄になり、子育てをする上での問題を吸収する仕組みが崩れ、情報が得にくくなっている。相談相手もない未熟な母子が密室のなかで孤立していても、希薄な人間関係の中では救えなくなりつつあり、このような社会情勢のもとで子育ては家庭、行政、地域社会などが連携を図り、地域社会全体で支援することが重要となっている。

土屋正忠武蔵野市長は就任当初から、0歳から18歳までの全児童を対象とした子ども問題に関心が高く、現在の第3次長期計画においても子育ての推進は5大優先事業の一つと位置

付けられている。子ども施策は子ども家庭部が担当するが、武蔵野市の特徴は縦割りの弊害を防ぐために施策推進本部長体制をとり情報共有と交流をおこなっていることにある。

本章では 1992 年に全国に先駆けて開設された子育て支援施設「0123 吉祥寺」を取り上げる。その活動は全国的に高く評価され、現在でも自治体、教育関係、取材等で年間 300 人以上の視察者が訪れる。「0123 吉祥寺」は、優れた施設内容や機能はもとより、家庭保育の乳幼児に対する不公平に着眼し、地域保育を支援するものである。これは土屋市長による武蔵野市政の特色でもあり、その後の子ども施策を先進的に推し進める原動力ともなっている。

武蔵野市の児童人口(0～18歳)は2000年1月の段階で18,121人である⁽¹⁶⁾。これを1965年と比較すると、35年間で半分になっている。また、武蔵野市の合計特殊出生率は全国平均1.38のところ0.92(全国14位/2000年)であり、少子化は進行している。子育てを支援する子ども関連事業は事業系19、援護助成27、相談・指導者養成11、行事98からなっている。0歳から18歳までの年齢に応じた多様な事業と支援が用意され、利用する意思がある限りそれに応ずる充実した内容を有しており、武蔵野市は子育てにかなり力を入れていることがわかる。

武蔵野市にはかなり整備された保育制度がある。0歳の産休明けから子どもを預けることのできる保育所は公私合わせて13ヶ所あり、0歳から5歳までの子どもが3,270人通っている。2003年度には、ここに年間28億円の予算が支出されている。通園・通所の乳幼児家庭にとって財政面、福祉面で優遇されていることがわかる。

一方、1988年当時、通園児、通所児、家庭保育の児童の年齢別割合は、3歳児の49%、4～5歳児の98%が幼稚園か保育所に通っていた。ところが、0歳児、1歳児、2歳児の約88%と3歳児の51%は保育園にも幼稚園にも通っていない家庭保育の子どもたちであった。0歳児から2歳児の子どもたちは、3歳児から5歳児に比べて、行政からの支援がないという不公平な状態におかれていた⁽¹⁷⁾。

子どもの一人一人がその個性と可能性を十分に発揮するためには乳幼児期に父母との関わり方が重要といえる。しかし、父親の育児参加はまだ不十分であるために、母親にかかる子育ての負担と責任は重く、母親の力だけで進める上で子育ての不安は大きい。他方で、昨今の幼児虐待に関連する事件からうかがえる孤立した母子関係による子育ての危うさも指摘でき、ここから救う手立てを考えなければならない。

3.2 幼稚園でも保育所でもない施設

土屋市長は就任当初から子育て問題に関心が高く、育児ノイローゼ、子ども虐待が社会問題化していることを重く受け止め、子育てが母親だけに負担が掛かるのは社会構造的な結果であると結論づけた上で、子どもの実態について根本的に洗い直し、問題点や求められている施策について検討するために、1986年9月「武蔵野市子ども問題懇談会」を設置した。メンバーは市の現状に詳しい市役所外からの有識者で、心理学・教育学・社会学・小児科学などの専門研究者、保育所、幼稚園、小・中・高などの教育機関、社会教育関係者からなり、市民と専門家としての立場から多角的に検討がなされた。そんな中、長い時間を費やした審議の過程で、偶然に、私立幼稚園の廃園に伴う跡地の買い上げ要請がおこり、1987年、約200

坪の土地が市に買い上げられ、図らずも「0123 吉祥寺」のベースが整うことになった。

当時、家庭保育の子どもたちは友達も少なく、その親も子育てに不安を持っていた。子育ての情報を求めているも家庭は私的領域であり、他人や行政はそこに立ち入るのは好ましくないとされていたことから乳幼児施策は立ち遅れていた。懇談会は現状認識とその克服を重点基本路線として検討をおこなった結果、1992年、幼稚園でもなく保育所でもない、0歳児から3歳児とその親を中心とした子育て支援施設「0123 吉祥寺」が誕生したのである。

「0123 吉祥寺」は、家庭の延長の「場」をコンセプトにつくられ、外観は広い庭のある白い大きな一軒家といった佇まいである。モットーは“いつでも、誰でも、何でも”で、武蔵野市以外の人達にも広く開かれている。この施設にはよくある参加のための申し込みや人集めのための特別プログラム等は用意されていない。主役はあくまでも子どもとその親で、黒子に徹したスタッフが見守るなかで、押し付けがましいことは一斉なく、無料で自由に伸び伸びと何時間でも過ごすことができる。

「0123 吉祥寺」は随所にすぐれた特徴を持つが、中でも特に次の6点に注目したい。

「4つの場の機能」は、子どもたちの自由に遊べる場、親同士の交流・学習の場、子育てについての様々な相談に応ずる場、子育てに関する様々な情報提供の場、の4つである。目的は子どもの発達を加味した自由・随時参加による、親子、子ども同士、親同士の交流の輪を広げることである。また、「ノンプログラム事業」は、子どもと親の自発的活動を主軸とするもので、現在の「0123 吉祥寺」の中心的活動となっている。

「母親たちの場」は、育児を1人で担っている母親が、日ごろほっとする時がない、1人の時間が欲しい、大人同士で話す機会がないといった悩みを解決するためのスペースである。スタッフに相談する、自由にお茶やコーヒーが飲める、おしゃべりでき、情報交換のできる「場」である。当初、贅沢であるとの批判もあったが、母親たちが抱えている問題を無視できないとの判断のもとに取り入れられている。

「スタッフ」は、公募で選ばれ、全員が保育、幼児教育関連の資格を有している。親子が主体的に安心して過ごせるための工夫、母親が自分の子どもとだけ遊ばずに他の子どもとも交流できるように働きかける、仲間に入れない親子を自発的に交流できるように側面から応援する等、黒子としての役割を担う。

管理・運営にたずさわる「武蔵野市子ども協会」は、理事長に土屋市長、常務理事(市職員)、理事6人、監事2人(市職員と市民)で組織され管理・運営をおこなう。市の直営としない理由はサービスを専門家と市民の立場で管理することで柔軟な運営とするためである。事業の運営費用(「0123 吉祥寺」の場合、勤労者互助会補助金や寄付金、リサイクル活動の収益などを含む約5,000万円)は行政の補助金の枠外となるために武蔵野市から出ている。また、支出のほとんどは人件費(園長、3人のスタッフ、事務職員1人の計5名で約3,500万円)である。

「事業活動」は、ひろば事業・つどい事業・相談事業・情報提供事業・まつり事業の5つである。ここでは「0123 吉祥寺」の中心的事業である、ひろば事業と情報提供事業を取り上げる。「ひろば事業」とは親子で自由に来館して、自由に過ごし、子どもの自発的な遊びと親同士の交流を大切に活動である。登録や予約も要らず、無料で、火曜日から土曜日まで

の午前9時から午後4時まで過ごすことができる。

「情報提供事業」は重要な柱となっている。外部への公式なものは年1回発行の『0123 吉祥寺』が市内の0歳児から3歳児までの子どものいる全家庭に郵送される。また新生児と市に転入してきた対象者には施設や事業内容が送付されている。その他のタイムリーな情報は「むさしのFM」『市報むさしの』等を通じて広報される。館内には、子育て情報と近所のとおき情報のある掲示板、新聞、雑誌・各種ファイル、母親が企画・編集に参加することのできる『0123 吉祥寺だより』などがあり、あらゆる機会を捉えて情報の提供をおこなっている。

「地域の力」は、「0123 吉祥寺」を運営する上で欠かせない地域の人々の参加と支援である。土地の提供者である元幼稚園の園長やその家族、親族はもちろんのこと、卒園児とその保護者、「0123 吉祥寺」の卒業生とその親、近隣の人々、東町コミュニティセンターを管理する地域代表、民生委員、児童委員、地域の青少年協議会委員、地域の老人会の代表等の支援のもとに施設は誕生し、現在もまつり、イベント、保育付講座、清掃等はそれらの人々に支えられている。地域の支援は「0123 吉祥寺」の緩やかな繋がりをかもし出し、子どもたちを見守る力となっている。

3.3 新たな広がりをもとめて

「0123 吉祥寺」は、0歳児から3歳児までの家庭保育を支援し、全国の子ども支援施設のモデルとして見学者が絶えない。「0123 吉祥寺」が提供する「場」が重要な意味をもっていることに加え、そのような「場」が住民サイドからも渴望されているあらわれである。

また、1995～1996年の利用者200人を対象としたアンケートでの利用目的は、「子どもの遊び場」が約半数を占め、乳幼児のための安全な子どもの遊び場として利用されていることがわかる。

現在、「0123 吉祥寺」に続く施設が全国に誕生している。その一部を紹介すると、1997年にひろば事業に特化した三鷹市の「スクスク広場」「のびのびひろば」。この両施設は、小規模な施設にも関わらず年間20,000人の利用者があるという。同時期に、練馬区では「びよびよ」「にこにこ」、八王子市には子育て相談センターとして「エンゼルプラザ」ができた。2001年に武蔵野市内に「0123 はらっぱ」⁽¹⁸⁾、2002年には千代田区と中野区で、「0123」の機能に加え、子育て支援の先進国であるカナダの子育て支援プログラム「ノーボディ・パーフェクト」⁽¹⁹⁾を加味したネットワーク形成型のプログラムが展開されている。これらは形の違いはあっても家庭保育を支援するものであり、市民の強い要望に応じて開設されているところに共通の特徴がみられる。

「0123 吉祥寺」にも問題がないわけではない。きめ細かな情報提供がなされていても対象者のすべてが参加しているわけではない。それを阻んでいる大きな理由として、施設が市の東と西の2ヶ所しかないことがあげられる。来る人を固定しないで足を運ばせるには、「場」というハードな面だけでは限界がある。千代田区や中野区が導入しているような「ノーボディ・パーフェクト」によるソフト面のネットワークの試みで補完することによって、「0123 吉祥寺」はより一層充実したものとなる。

「0123 吉祥寺」が開設されたことによる、子育て支援に一石を投じた社会的影響は大きい。

それまでは行政の対象とは考えられていなかった家庭保育に光をあて行政施策として実現したこと、全国の自治体に先駆けて新しい子育て支援のモデルを切り開いたことは評価に値する。

4. 市民ボランティア，市役所に入る

4.1 なぜ志木市，太田市が注目されているのか

本章の対象は首都圏のベッドタウン埼玉県志木市と北関東の工業都市である群馬県太田市の2市である。両市は接点を持たないようであり、実は“ライバル都市”と並び立てられる関係にある⁽²⁰⁾。その理由は、首長の強力な指導力のもと注目される施策を展開しているという共通項を持つためである(まちづくりアンケート「目指される自治体像」部門で太田市は第2位、志木市は第10位)。志木市・穂坂邦夫市長と太田市・清水聖義市長はともにアイデアマンとして知られ、そのユニークな施策はしばしばマスメディアに取り上げられており、注目度大の志木市政、太田市政とはそのまま穂坂市政、清水市政のことを指しているといつてよい。

志木市に穂坂市長が誕生したのは2001年7月。新市長は「オーナーは市民、市長はマネージャー」をモットーに、就任早々に制定した「市政運営基本条例」を嚆矢として、次々と新機軸を出す。「自然再生条例」や「公共事業市民選択権保有条例」などのユニークな条例を作る。小学校1・2年生に小人数クラスを実現する「25人程度学級」は、全国初の取り組みとして志木市の名を全国へ轟かせた。「市政運営基本条例」をもとに設置された約250名の応募市民による「志木市民委員会」は、市の事業を評価する「第2の市役所」と呼ばれる存在で、新しい制度を設けるときなどはこの市民委員会のチェックを受けることが市長に案件を上げる際の前提になっているという。

一方、業績の独自さでは清水市政も負けてはいない。語り草になっているのは、初当選(95年)の経緯で、21階建ての新庁舎(工費300億円)を建設中であった現職を批判して立候補。当選を果たした後、議会の反発のなか、庁舎を12階建て(工費160億円)へと変更させている。その後、第3セクター方式で地ビールレストランを開く、コミュニティFM局を開局する、最近では小中高一貫校で英語による教育を行う「英語教育特区」の指定を受けるなど独自の施策を展開しているが、「行政はサービス産業」を謳う清水市政が最も力を入れているのは、住民サービスの充実といっていいであろう。窓口業務の拡充(平日の1時間延長や週末開庁、大型小売店での出張相談窓口の開設)などもさることながら、極めつけはISO9001の認証を得たことで、これは日本の自治体では初の取得であった(その後、ISO14001も取得)。

以上が両市政の一端であるが、ともに斬新なアイデアと実行力で、住民参加と行財政改革、あるいは住民サービスの向上を果たしている。その意味で進取の精神あふれる両市が、相次いで取り組みはじめたのが、市役所の業務を市民ボランティアに委託する、という施策であった。

市民ボランティアといっても、正確にはNPO法人などの既存団体や、ボランティア登録した個人をグループ化した団体などが対象となるのであるが、両市ともすでにこれらの団体が

図書館業務や本庁の受付業務などを担当中である（ヒアリングで両市役所を訪れた際、窓口で迎えてくれたのがまさにこのボランティアたちであった）。驚くべきことに志木市では、将来的には市役所業務の大半をこの市民ボランティアに委託し、現在約 600 名の正規職員を 50 名程度にまで削減しようという構想さえ打ち出している。委託先の市民ボランティアは、志木市では「行政パートナー」、太田市では「行政サポーターズ」とそれぞれ名付けられているのであるが、以下本章ではこの「パートナー」及び「サポーターズ」に焦点をあわせることにする。

4.2 「行政パートナー」と「行政サポーターズ」

まずは「パートナー」制度から説明する。「パートナー」制度は志木市が 03 年に策定した「地方自立計画」に盛り込まれた。「自立計画」では、「税収や交付税が減少しても行政サービスを向上し、少子高齢化社会に十分に対応することのできる」まちづくりを目指すことが冒頭掲げられ、その手段として採用されたのが「パートナー」制度であった。

同制度の骨子は「市民との協働による行政運営推進条例」に規定されている。市が提示した協働業務（初年度は本庁舎総合受付窓口業務、公民館運営業務など 5 業務、04 年度にはさらに 3 業務が追加される）に対し、希望する市民団体が団体登録のうえ応募。登録は個人単位でも可能で、市は個人登録者のグループ化を支援する。審査を経て応募団体のなかから委託団体が選定された後、市と委託団体は委託契約を結び、さらに両者が対等な立場で協働するための原則をまとめたパートナーシップ協定が結ばれる。「パートナー」は研修を受けた後協働業務の実施にあたり、1 時間 700 円の報酬を受け取る。守秘義務など公務員に順ずる義務が課され、その義務は業務終了後も継続する。「パートナー」の行った業務については第三者機関が評価する。

以上が制度の概要である。「自立計画」では、今後 20 年間で約 600 名の正規職員を（新規採用を凍結することにより）半減させ、退職者 1 名につきこの「パートナー」を 1.5 名導入・補充するという方針を打ち出している。ゴールは、正規職員 30 ～ 50 名（と「パートナー」）の「小さな自治体」であり、人件費削減より捻出された予算は投資的経費に当てるとしている。

計画実行初年度を終えた段階（04 年 3 月）で、登録団体は 11 団体（うち個人登録者がグループ化されたもの 5 団体）、個人登録者は 108 名。60 代が中心で、高齢者・主婦層で大半が構成されている。03 年度の委託先となった 4 団体はいずれも会員数 12 ～ 13 人の団体で、業務に必要な人数（1 ～ 4 名）をそれぞれ団体のなかでローテーションを組み担当しているため、実際の勤務は 1 週間のうち半日程度のケースが多いようである。

つづいて太田市の「サポーターズ」制度を紹介する。市民団体への業務委託という点では、太田市は志木市よりも早い時期に着手している。2000 年には定年退職者を中心とした団体（「アクト」）に市民会館の運営を委託し、01 年には「太田市図書館サポーターズ」、老人福祉センター「おおたかたくりの里サポーターズ」、さらには市民活動支援のため公設民営の形態で「おおた NPO センター」をそれぞれ立ち上げている。これらの取り組みの延長線上に、出てきたのが「行政サポーターズ」制度であった。

市役所の業務を市民に委託することについては、「市民参加が可能な業務については、市民

に参加してもらえるように」という市長の指示からはじめられたという。市長は、この制度導入の目的は、市民に職員に劣らない仕事振りを発揮させ、職員に刺激を与えることにより職員のレベルを上げること、ひいては職員数の削減を可能にすることにあった、と述べている。

制度化にあたりまず着手されたのは、庁内の各課に対し委託可能な業務を聞き出すヒアリングであった。直営業務については19課から56業務が、委託業務については35課から124業務がそれぞれ可能という回答が出され、可能と回答されたなかから検討された結果、窓口業務などの4業務(26名程度)について「サポーターズ」を募ることが決められる。100名を越す応募者のなかから面接を経て34名の採用者が決められ、採用者は「NPOセンター」の支援のもとNPOを設立。NPOへの研修と委託契約を経て、02年4月より業務がはじめられた。各業務とも従事者1～4名のところへ10名前後が配置され、ローテーションを組んで業務に当たっている。「サポーターズ」は業務1時間につき650～680円の報酬を受け取る。

現在太田市では、図書館や老人福祉施設の「サポーターズ」も含めれば、170名の市民が「サポーターズ」として活動中という。市は、「サポーターズ」制度導入による成果として、市民の目線によるサービスの提供、NPOの育成、経費の節減の3点を挙げている。

4.3 「市民ボランティア制度」が持つ二つの顔

このような試み(ここでは「市民ボランティア制度」と呼ぶことにする)がはじめられ、そして注目されているのはなぜか。3つの理由が考えられる。

まず1つ目には、大前提として、従来の「公共」の考え方、つまり「公共領域を担うのは行政」という観念が、自治体行政と市民の双方から解体されつつあるということがある。とりわけ志木市では、村落共同体にあってはこれを維持するために必要な活動は地域住民の共同作業であったことを引き合いに出し、その意味で市民自らが自治体を運営するという行政の原点に返ることが強調されている。また通常の賃金水準よりも低いことを承知でこれらの業務に応募する市民の存在には、公共活動への参加を通じて自らの精神的欲求を充たしたいという動機を読み取ることができる。これは、公共領域は行政に「お任せ」するだけのものではなく、市民が担うべきものでもあること、そしてそれは意義ある活動であること、という認識が社会に芽生えていることの証左といえるであろう。

2つ目の理由として、社会の成熟化を背景に良質のサービスが顧客から求められており、自治体はそれに応えていかなければならない、という事情がある。しかし自治体行政の財政状況には厳しいものがあり、インプットを切り詰めるという意味でも良質のアウトカムを実現するという意味でも、コストパフォーマンスを高める必要性に迫られている。そこで両市が目をつけたのが、専門的な知識や技術を備え豊富な経験を持ちながら、そしてその自治体の住民でありながら、いまだまちづくりのために活用されていない人材の有効活用であった。志木市が「パートナー」のことを「自らのもつ経験や知識」を活用して公務を担う存在と位置づけ、またパートナーシップ協定で市政への企画提案権を認めているのは、まさしくその一例なのである。

最後に3番目の理由として、「市民ボランティア制度」は厳しい財政事情のなかでの財政再建策としての性格を持つ。ありていにいえば、経費(人件費)削減を目的としたリストラク

チャリングの手段としての市民ボランティアの活用である。「パートナー」制度が「地方自立計画」を出自としていることは既述の通りである。また「サポーターズ」制度についても、「まず、この行政サポーターズの導入というのは市の職員の削減ですね」と市長自らが明言している。

以上、3つの理由を挙げてきたが、さらに煎じ詰めればこの制度は市民協働と行財政改革の2つの視点から成り立っているといっていよい。しかし市民協働と行財政改革は必ずしもイコールで結ばれるものではなく、そのことがこの制度の評価を複雑なものにしている⁽²¹⁾。

市民協働が志向されていることを批判する声は、寡聞にして聞こえてこない。市民が行政内部に入ることにより市民感覚による統制が行われる、またサービスが提供されるなどのメリットがそこでは期待されているからである。しかし一方で、人件費の削減を意図する、経費削減策としての「市民ボランティア制度」へは疑問の声がないわけではない。有償ボランティアは被用者として見たとき、臨時職員以上に低賃金で権利保障の薄い存在であり、この制度は正規雇用から非正規雇用へのシフトという経営合理化策の性格を備えている。ただでさえ進んでいる社会の二極化に影響なしとはいえない。

つまりこの制度は2つの顔を備えているのであり、一義的に評価を下すことは難しい。この点につき筆者は、ボランティアの確保が一つの鍵を握るという視点を提示したい。確保といっても「量」(安定した公務の遂行のためには十分な数のボランティアを確保することももちろん重要であるが)ではなく、むしろその「質」にここでは注目する。

「市民ボランティア制度」導入の動機には、市民が持つ「自らの持つ経験や知識」の活用があった。まずは行政側がそのような専門性を必要とする業務を委託する体制を整え、そしてその業務を担うにふさわしい市民やNPOなどが現れたとき、つまり行政側からの需要と市民側からの供給が一致したとき、この制度は市民協働という目的を果たす可能性を持つ。

しかし、需要と供給が常に噛み合うかといえ、困難も予想される。行政側が期待している既存の市民団体などは、特定の価値観やニーズに特化して組織されたものが多く、その意味でその「知識と経験」は同様に特化されている。社会からのニーズにともかくフルセットで応えようとしてきた行政の肩代わりが出来るほどに、多分野に渡り「知識と経験」を持つ数多くの団体・個人が社会に存在するというのは約束されたことではない。

仮に業務に必要な専門性がなくとも「時間的ゆとり」ある市民に研修を行い、そのうえで業務にあたってもらえればよい、ということなのかもしれない。しかし、そのような色合いが濃くなるほどに、一方では「市民・NPOを安価な労働力、行政の下請けと見ているのではないか」という疑問は強くなるであろうし、他方では公務が持つ「専門性」の重みが改めて問われてくるのではないであろうか。

もっともこれは、協働を求められたときにこれをどう考えるか、投げられたボールを受け止める立場の社会・市民側の問題にもなる。受け止め方次第ではこの制度の性格は大きく変わるとい意味で、「市民ボランティア制度」は、どちらの方向へも変えることのできる可能性を持つ制度であるといえる。行財政改革も兼ねた住民協働の手段なのか、それとも市民協働も兼ねた行政リストラ策なのか。首長、職員、議員そして市民たちによる今後の運用、実践に注目したい⁽²²⁾。

〔注〕

- (1) 調査の概要と調査報告は以下を参照。瀧本佳史・遠州敦子・関谷龍子「政策自己評価と施策課題 全国市町村まちづくり調査報告」『佛敎大学社会学部論集』第39号, 2004年, 17-33頁。
- (2) 前掲論文, 24頁参照。
- (3) http://www.mlit.go.jp/jidosha/topbar/data/data2004/04_5.pdf
- (4) 『平成10年度運輸白書』128-129頁。
- (5) 『平成11年度運輸白書』92頁。
- (6) 以上, 土屋正忠『ムーバスの思想 武蔵野市の実践』2004年, 東洋経済新報社, 46-66頁および, 武蔵野市都市整備部交通対策課「武蔵野市のコミュニティバス『ムーバス』」2003年3月。
- (7) 武蔵野市都市整備部交通対策課「武蔵野市のコミュニティバス『ムーバス』」2003年3月。
- (8) <http://web.sfc.keio.ac.jp/~nock/musashino.html>
- (9) 注(6)に同じ。
- (10) 土屋正忠『ムーバスの思想 武蔵野市の実践』2004年, 東洋経済新報社, 67-71頁, および, 武蔵野市都市整備部交通対策課「武蔵野市のコミュニティバス『ムーバス』」2003年3月, による。
- (11) 『平成9年度運輸白書』249-251頁, 『平成11年度運輸白書』107-109頁。
- (12) <http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/ns/sienfrm.htm> および, 『平成15年版国土交通白書』337頁。
- (13) http://www.mlit.go.jp/jidosha/topics/bus_saisei/index.html
- (14) <http://www.central-con.co.jp>
- (15) <http://www16.ocn.ne.jp/~daigobus/index.html>
- (16) 武蔵野市子ども家庭部保育課『武蔵野市保育概要』2003年。
- (17) 柏木恵子・森下久美子『子育て広場 武蔵野市立「0123 吉祥寺」』ミネルヴァ書房, 1997年, 24頁の「図2-1 保育園児・幼児園児・どちらにも通園していない児童の年齢別割合」(1988年5月1日現在)。
- (18) 「0123 はらっぱ」は, 「0123 吉祥寺」が市域東端にあることから, 市域西部へも同様の施設との要請に応じて2001年に設置されたものである。理念や活動内容は「0123 吉祥寺」と同じであるが, 休館日をずらすことにより利用者の便を計っている。
- (19) 「ノーボディ・パーフェクト」は1980年代初め, カナダ政府の子育て支援政策の強化により取り入れられた子育て支援プログラムの1つである。「誰も完全な人はいない」をテーマに0歳から5歳の子どもと親を対象に5冊のテキスト(「親」, 「心」, 「しつけ」, 「体」, 「安全」)の教材と保育付の6~8回の連続講座で構成されている。その特徴は地域で子育て支援をしている保健師, カウンセラー, ソーシャルワーカー, コミュニティワーカー, 教師, 親などの合議のもとに, 親としての心得だけではなく, 親の心に寄り添いながら親が親として育って行くのを支援する立場でつくられていて, 受講料はすべて無料である。小出まみ『地域から生まれる支えあいの子育て』(ひとなる書房1999年28-30頁), ジャニス・ウッド・キャタノ『完璧な親なんていない』(ひとなる書房2002年), 参照。
- (20) 「全国市区の行政革新度(下)」『日経グローバル』2004年10月18日号, 38頁。
- (21) 好意的に評価しているものとして山田清機「志木市の『小さな自治体』構想」水越伸・NHK「変革の世紀」プロジェクト編『変革の世紀 市民・組織・英知』(NHK出版, 2002年), 懐疑的な立場として, 田中義政「志木市『行政パートナー』の光と影」『都市問題』第95巻第12号, 行方久生「志木市の『住民協働』を考える」『季刊 自治と分権』第15号, 2004年, 竹下登志成「埼玉県志木市『行政パートナー制度』が提起したもの」二宮厚・晴山一穂編『公務員制度の変質と公務労働』(自治体研究社, 2005年), 所収, 参照。
- (22) 本稿を執筆中の05年3月, 穂坂市長は1期で市長を辞することを発表した。

〔付記〕

本稿の文責は, 「1. 政策自己評価類型と学びたい自治体」が瀧本佳史, 「2. 武蔵野市の交通施策とその政策的意義」が関谷龍子, 「3. 武蔵野市の子育て支援における現状と課題」が原田多美子, 「4. 市民ボランティア, 市役所に入る」が上田道明にある。

本稿は, 社会学部公共政策学科開設に向けた2003年の全国市町村まちづくりアンケート調

査，並びに継続的なヒアリング調査にもとづく成果である。後者は 2004 年度佛教大学特別研究費による。

(たきもと よしふみ 公共政策学科)

(せきや るね 公共政策学科)

(はらだ たみこ 通信教育部非常勤講師)

(うえだ みちあき 公共政策学科)

2005 年 4 月 27 日受理